



HAL
open science

La fiscalité de l'immobilier en question

Etienne Wasmer, Céline Antonin, Vincent Touzé, Michel Taly, Bernard Coloos, Robert Ellickson, Alain Trannoy

► **To cite this version:**

Etienne Wasmer, Céline Antonin, Vincent Touzé, Michel Taly, Bernard Coloos, et al.. La fiscalité de l'immobilier en question. Débat du LIEPP n°4, 2017-03, 2017. hal-03567624

HAL Id: hal-03567624

<https://sciencespo.hal.science/hal-03567624v1>

Submitted on 12 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

La fiscalité de l'immobilier en question

2 février 2017

Introduction :

Etienne WASMER (Co-directeur du LIEPP, Sciences Po)

1^{ère} intervention:

Céline ANTONIN et Vincent TOUZE (OFCE, Sciences Po)

2^{ème} intervention :

Michel TALY (avocat-associé au cabinet Arsene Taxand)

3^{ème} intervention :

Bernard COLOOS (Fédération Française du Bâtiment)

4^{ème} intervention :

Robert ELLICKSON (Professeur du droit, Université de Yale)

5^{ème} intervention :

Alain TRANNOY (AMSE et EHESS)

Introduction

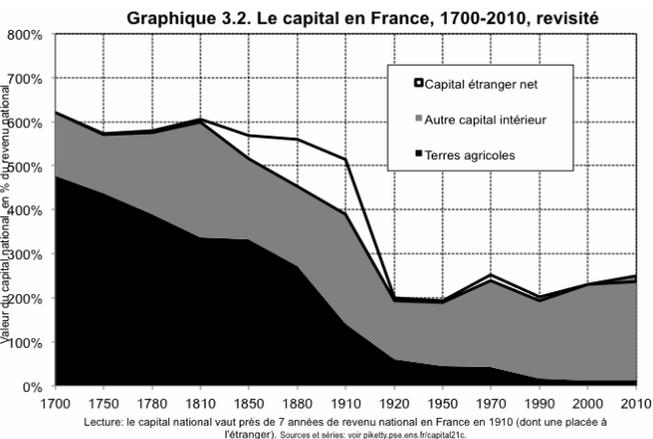
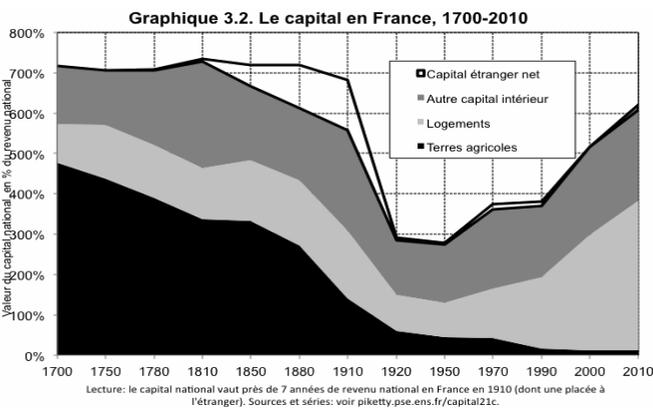
par Etienne WASMER

Cette table ronde consacrée à la fiscalité de l'immobilier tombe à pic, car elle se tient le lendemain de l'annonce d'Emmanuel Macron sur France Inter de son intention de « réformer en profondeur » l'ISF et en particulier de supprimer de l'assiette « la part qui finance l'économie réelle » c'est-à-dire les actions et obligations (la part mobilière) et de transformer l'ISF en « impôt sur la rente immobilière ».

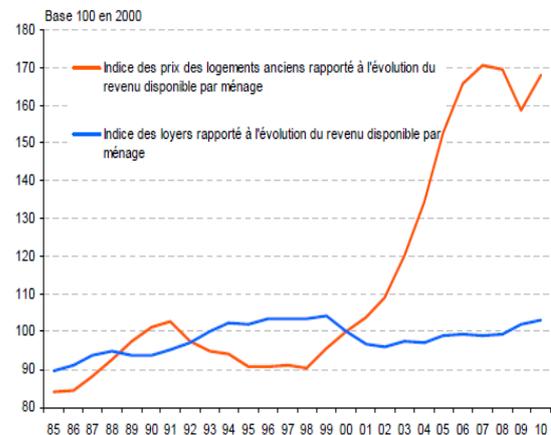
Or, ce débat est ancien : les travaux de Thomas Piketty ont notamment montré que le patrimoine des Français a augmenté relativement à la production nationale. Les travaux que nous avons mené avec Odran Bonnet, Guillaume Chapelle et Pierre-Henri Bono ont souligné qu'il s'agissait essentiellement de la conséquence de la hausse des prix de l'immobilier ; cf. notamment le graphique 1 et 2 ; plus récemment, des travaux ont montré que c'était même essentiellement liés à la part de la terre (voir Katharina et al., 2017 et la thèse de Guillaume Chapelle défendue aujourd'hui même).

La courbe en U du stock de richesse relativement à la production nationale est en fait en L si on exclut le capital immobilier. Faut-il inclure l'immobilier dans l'analyse des patrimoines ? La réponse est bien sûr oui, ce que Thomas Piketty fait dans son analyse, mais en notant que l'immobilier est un bien particulier : il est occupé par des propriétaires, pour une grande partie du parc. Ces propriétaires en tirent un revenu non pas réel, correspondant à la valeur courante du bien, mais un revenu fictif, correspondant aux loyers économisés.

Se pose ainsi la question de la valorisation de ce stock immobilier dans le patrimoine et de l'avantage logement dont profitent les propriétaires. Or, si la mesure du capital est toujours complexe (comme nous le rappelle la controverse des deux Cambridge sur le capital physique), il faut rappeler que les loyers et les prix de l'immobilier ont profondément divergés en France depuis 30 ans. Voir la Figure 3.



Source : Bono et al. (2014)



Source : Bono et alii (2014)

La taxation de l'immobilier ne doit donc pas se faire sur la base de son prix courant, mais sur la base des loyers. D'autre part le logement est parfois improprement appelé improductif (par opposition au capital mobilier qui lui serait productif). C'est une erreur, car l'immobilier fournit un service (logement). La terre elle-même est productive : il est un facteur de production dans l'agriculture, dans la production de foncier, à travers les espaces écologiques. Enfin, même les terrains nus contribuent à

un flux d'utilité pour les terrains adjacents (vue, calme). La seule spécificité du logement sur la grande majorité du capital mobilier est en réalité qu'il est fixe, donc inélastique en grande partie et donc taxable.

Mais sa taxation reste un sujet difficile, et éminemment politique. Les principes en sont clairs ; au premier rang, il faut taxer la terre et plus largement le logement. Ma proposition ici est d'indicer la taxation foncière sur les loyers, mais pas sur les prix immobiliers, ceux-ci représentant une richesse non exercée. En revanche, la taxation *ad valorem* peut se faire lors des successions. Par ailleurs, rien n'empêche de taxer les plus-values (hors résidence principale) et les successions pour tenir compte des hausses de prix représentant un avantage inégalitaire réel.

Les obstacles politiques peuvent nécessiter une taxation de second rang plus complexe. Bonnet et alii. (2017) ont étudié les principes de cette taxation de second rang, notamment la comparaison entre la taxation des rendements du capital physique et des loyers, et indiqué que la taxation des loyers dominait généralement la taxation des dividendes.

Un cas particulier de taxation de l'immobilier est la taxation des loyers implicites que les propriétaires se versent à eux-mêmes. Il s'agit d'une mesure particulièrement mal comprise. Historiquement, elle existait jusque dans les années 1980. Elle a été supprimée, et il y a une décennie, est revenue dans le débat public en 2011 lorsque Thomas Piketty l'a proposée. La proposition a été reprise par la note du CAE no 9 (2013) d'Artus, Bozio, Garcia-Penalosa, et basée à juste titre sur le fait que le logement, hors taxe foncière, permet d'accumuler un patrimoine non taxable contrairement au capital physique. Afin de résorber cet écart, la note suivante du CAE no 10 (2013) de Trannoy et Wasmer proposait de réformer les aides au logement, en défiscalisant les loyers sous plafond plutôt que de taxer directement les loyers fictifs. Cela permettrait de simplifier l'administration des aides au logement, les CAF pouvant alors s'occuper plus directement des urgences sociales liées à la situation en logement des ménages pauvres.

Pour discuter de ces questions importantes, nous avons la chance d'avoir aujourd'hui deux des quatre

auteurs de la note de l'OFCE de fin 2016¹ (Céline Antonin et Vincent Touzé) et dans la salle Guillaume Allègre, qui a fait de nombreuses propositions notamment sur la taxation des loyers implicites. Nous avons aussi demandé à 4 experts de donner leur propre avis sur la question du patrimoine immobilier : - **Michel Taly**, avocat-associé au cabinet Arsene Taxand and ancien conseiller fiscal à Matignon, **Bernard Coloos**, directeur aux Affaires économiques, financières et internationales de la Fédération Française du Bâtiment, **Alain Trannoy**, directeur d'étude à l'EHESS, et **Robert Ellickson**, professeur de droit à l'université de Yale.

Bibliographie

- Allègre G., C. Antonin, H. Sterdyniak et V. Touzé (2016), « Quelles réformes de l'imposition sur le capital pour les hauts revenus ? », *Policy brief*, OFCE, n°5.
- Artus P., A. Bozio et C. García-Peñalosa (2013), « Taxation of Capital Income », *Note du CAE* n° 9.
- Bonnet, Odran, Pierre-Henri Bono, Guillaume Chapelle, and Etienne Wasmer. "Le Capital Logement Contribue-T-Il Aux Inégalités? : Retour Sur Le Capital Au XXIe Siècle de Thomas Piketty." Sciences Po publications. Sciences Po, 2014. <https://ideas.repec.org/p/spo/wpmain/infod/12441-6d6bmqq2mq9avo75ba1s430vom.html>.
- Knoll, Katharina, Moritz Schularick, and Thomas Michael Steger. 2017. "No price like home: global house prices, 1870-2012." *American Economic Review*.
- Piketty T. (2013), *Le capital au 21e siècle*, Editions du seuil.
- Trannoy, A. et Wasmer, E. (2013), « Rental Housing Policy », *Note du CAE* n° 10.

¹ Policy Brief de l'OFCE sur la fiscalité du capital par Guillaume Allègre, Céline Antonin, Henri Sterdyniak et Vincent Touzé, « Quelles réformes de l'imposition sur le capital pour les hauts revenus », 24 octobre 2016.

Premier point de vue :

« Fiscalité du capital des hauts revenus : quel diagnostic, quelles réformes possibles ? »

par Céline ANTONIN et Vincent TOUZE

La France se singularise par une pression fiscale particulièrement forte. En 2014, elle a d'ailleurs remporté, d'après Eurostat de nombreux palmarès européens : 1er rang (sur 28) pour la fiscalité immobilière¹ (3,2% du PIB) et 2ème rang, après le Danemark, pour l'ensemble des prélèvements obligatoires (45,9% du PIB). La fiscalité du capital, pour les revenus qu'il génère ou pour sa détention, n'est pas en reste et occupe le 3ème rang européen (10,5% du PIB). Cette forte fiscalisation des revenus est la conséquence de choix économiques et sociaux nationaux qui nécessitent de financer notamment une dépense sociale élevée, des services et des investissements publics, des dépenses fiscales – ensemble des crédits d'impôts – ainsi que des charges d'intérêt sur la dette. Malgré ce taux de prélèvement élevé et d'autres recettes non fiscales, l'ensemble des dépenses publiques (57% du PIB en 2015) n'est pas financé puisque chaque année, l'Etat français émet de nouveaux titres de dette publique sur les marchés financiers pour financer son déficit (3,5 % du PIB).

Depuis la crise économique et financière, on observe un mouvement plutôt à la hausse de la fiscalité en Europe (Antonin *et al.*, 2014). Ce mouvement a été nécessaire pour contenir l'aggravation des déficits publics et garantir la soutenabilité de la dette publique. Cependant, les hausses sont loin d'être populaires et elles alimentent désormais un « ras-le-bol » fiscal, en témoignent, les réactions hostiles depuis 2012 à l'instauration de nouveaux impôts comme l'écotaxe (mouvement des « bonnets rouges ») ou à une fiscalisation accrue des revenus des entrepreneurs (mouvement des « pigeons »).

La taxation du capital est un sujet économique sensible. D'un côté, le capital évoque la notion de richesse et sa détention fortement concentrée incarne celle d'inégalités sociales. D'un autre côté, l'épargne, qui nourrit le capital, symbolise aussi l'effort, c'est-à-dire le sacrifice consenti de

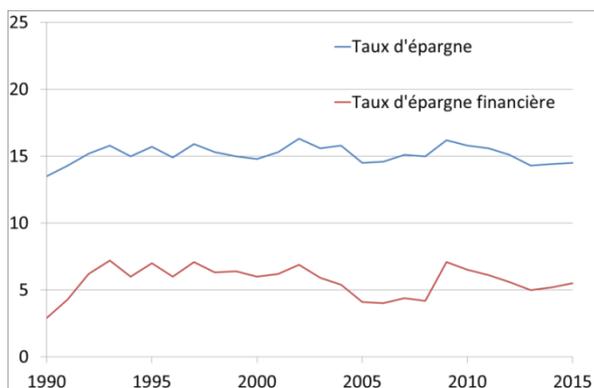
consommation par les propriétaires du capital pour financer l'investissement nécessaire à l'innovation et à la production. Il est aussi utile de noter que dans le cadre d'une analyse de cycle de vie, l'accumulation de patrimoine, et de droits à la retraite, a pour finalité de satisfaire, aux grands âges, les besoins de consommation que la force de travail n'est plus en mesure de financer en raison du vieillissement physique et cognitif. Chaque année, l'épargne des ménages vient ainsi nourrir une accumulation de patrimoine. Au cours des 25 dernières années (graphique 1), le taux d'épargne des ménages français, en moyenne de 15% du revenu disponible brut, est resté stable. Il en est de même pour le taux d'épargne financière qui a oscillé autour de 6%. Bien qu'élevée, cette épargne des ménages n'est pas suffisante pour couvrir tous les besoins de financement de la Nation. En 2015, un flux net de capitaux étrangers de 0,2% du PIB a été nécessaire pour pallier ce besoin. En 2014, le patrimoine net accumulé par les ménages représente 4,8 fois le produit intérieur brut (PIB) et le patrimoine non financier (essentiellement des actifs fonciers) pèserait pour plus de 60% du total (graphique 2).

Les hauts revenus sont plus particulièrement concernés par la fiscalité du capital. En effet, ces derniers disposent d'un patrimoine et de revenus suffisamment importants pour adopter des stratégies de diversification de portefeuille et subir l'impact des différences de fiscalité et de l'Impôt sur la fortune (ISF). Cette note propose un bilan sur la fiscalité du capital de ces hauts revenus et d'examiner des voies possibles de réforme. Deux questions sont posées : Quel est le diagnostic ? Des réformes sont-elles possibles ? Cette note s'appuie et prolonge deux analyses précédemment publiées : Antonin et Touzé (2015) et Allègre *et al.* (2016). Antonin et Touzé (2015) présentent une analyse globale sur les propriétés de la fiscalité du capital et sur les enseignements de la littérature. Allègre *et al.* (2016) s'intéressent plus spécifiquement à la fiscalité des hauts revenus.

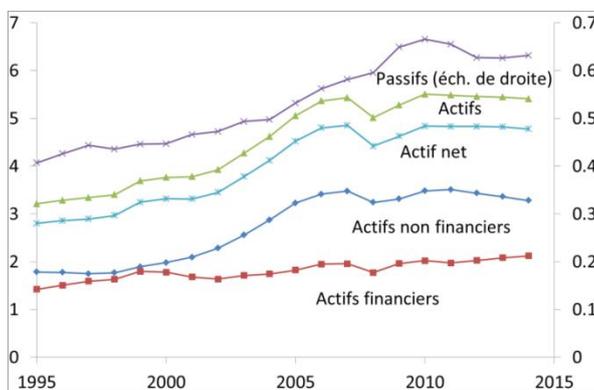
¹Y compris taxe d'habitation.

Graphique 1 - Stabilité du taux d'épargne

Source : INSEE

**Graphique 2 - Patrimoine des français (en unité de PIB)**

Source : INSEE

**1. La fiscalité du capital des hauts revenus : quel diagnostic ?**

Les ménages les plus aisés sont aussi les plus sensibles à la fiscalité du capital dans la mesure où ayant satisfait des besoins primaires d'épargne, notamment en matière de logement principal et d'épargne de précaution, ils adoptent des stratégies de diversification de portefeuille, et donc d'arbitrages financiers, et que leur haut niveau de revenu et de patrimoine fait qu'ils sont fortement fiscalisés et, donc, à la recherche de rendement après impôts avantageux.

Dans cette note, par hauts revenus, il faut comprendre les contribuables soumis au taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu (IR), à savoir environ 355.000 foyers dans la tranche d'imposition à 41% (avec un seuil d'entrée de 71.898 € de revenu annuel par part) et 60.600 foyers

dans la tranche à 45% (avec un seuil d'entrée de 152.260€ par part) et/ou à l'impôt sur la fortune (ISF), soit environ 343.000 foyers (avec un seuil d'entrée de patrimoine de 1,3 million d'euros). Pour mémoire, il y a environ 37,4 millions de foyers fiscaux. Les hauts revenus représentent donc environ 1% des foyers fiscaux et ils détiendraient, selon Piketty (2013), près de 25% du capital total. Cette concentration du capital dépasse 60% du patrimoine national lorsqu'on s'intéresse aux 10% les plus riches ; c'est-à-dire aux 3,7 millions de foyers fiscaux les plus fortunés.

La détention de capital procure un revenu (dividende ou plus-value réalisée), une ressource implicite (jouissance en nature d'un bien) ou un revenu latent dans le cas d'une plus-value non réalisée. La fiscalité du capital frappe les revenus explicites (dividendes, intérêts, revenus fonciers, plus-values réalisées) et la détention. Les revenus explicites sont soumis au régime de droit commun, à savoir une fiscalisation aux prélèvements sociaux, à l'IR et éventuellement à l'impôt sur les sociétés (IS), ou seulement à l'IS pour les dividendes non versés. La détention d'actifs fonciers conduit à s'acquitter annuellement d'une taxe foncière (TF) et de taxes spécifiques au moment de l'acquisition (droits de mutation à titre onéreux -DMTO- et TVA dans l'immobilier neuf). Pour les patrimoines supérieurs à 1,3 million d'euros, la fraction du patrimoine au-dessus de 800.000€ est imposée à l'ISF. La propriété du logement principal (ou la mise à disposition gratuite d'un logement à l'un de ses proches) procure à son occupant un service en nature (le fait d'être logé) dont la valorisation monétaire correspond à la valeur de marché des loyers. Cet avantage est soumis seulement aux taxes spécifiques et à l'ISF sur 70% de la valeur de marché. De plus, les plus-values réalisées sur le logement principal ne sont soumises à aucune fiscalité (hormis l'ISF supplémentaire, payé annuellement). Le législateur n'a prévu aucun plafond de plus-values. Ainsi une plus-value, par exemple supérieure à 1 million d'euros, issue de la vente d'une résidence principale à Paris ne sera soumise à aucune fiscalité, alors qu'il s'agit bien d'une forte augmentation de la capacité contributive, certes très souvent réemployée dans l'acquisition d'un nouveau bien immobilier sur un marché qui n'a presque jamais cessé de croître depuis 20 ans. En comparaison, un modeste contribuable qui détient la majorité de ses

économies sur un plan d'épargne logement (PEL) doit s'acquitter chaque année de 15,5% de prélèvements sociaux sur chaque euro perçu. Si le rendement de son placement est de 3%, son taux d'imposition économique est en réalité de 23,5% avec une inflation à 1% (rendement réel de 2%) et de 46,5% avec une inflation à 2% (rendement réel de 1%). Après 12 années de détention, le détenteur d'un PEL doit aussi s'acquitter tous les ans de l'IR.

Le tableau 1 récapitule les différents impôts qui viennent frapper le capital selon le type de revenu réalisé ou de détention.

Pour comprendre comment la fiscalité frappe différemment les revenus selon la nature des actifs détenus et des revenus, il est utile de calculer comment 1 € supplémentaire de revenu brut du capital généré pendant une année est imposé. Le tableau 2 donne une évaluation de ce taux marginal d'imposition, au sens économique. La notion de taux d'imposition économique signifie que ce taux est calculé à partir d'une évaluation pertinente du revenu financier. La base pertinente est le rendement réel, c'est-à-dire corrigé de l'inflation. Ce taux marginal ne doit pas être confondu avec le taux moyen d'imposition des revenus générés pendant l'ensemble de la durée d'une opération financière. Ce taux intégrerait tous les impôts et notamment les DMTO et les droits de succession. La réalisation d'études sur des cas-types dynamiques de haut patrimoine permettraient d'explorer plus précisément ce sujet et d'avoir une image plus globale en terme de taux de prélèvement obligatoire et surtout d'intégrer le fait que la fiscalité sur le capital est d'autant plus forte qu'elle vient frapper chaque année le revenu du capital, ce qui signifie que les impôts payés sur les intérêts capitalisés ne rapportent pas d'intérêt.

Les taux marginaux calculés varient de 7 à 106% sans ISF, de 30 à 166% avec un ISF à 1% et de 42 à 191% avec un ISF à 1.5%. En comparaison, les revenus du travail des hauts revenus (salaire) sont soumis à un taux marginal de 61% (Sterdyniak, 2015 ; Allègre *et al.*, 2016). Force est de constater que nombreux revenus du capital sont taxés à des niveaux marginaux largement comparables, voire très nettement supérieurs lorsqu'on intègre l'ISF.

Pour les hauts revenus, on observe deux zones de moindre fiscalisation au sens du taux marginal (Allègre *et al.*, 2016) : le logement principal et les plus-values latentes. On observe également une relation croissante entre taux de taxation et inflation à rendement réel du capital constant. Cette relation n'a pas de fondement économique tant en termes d'efficacité que d'équité.

Quant au taux de prélèvement induit par l'ISF, il décrit une relation décroissante avec le taux de rendement (noté r) car pour générer 1€ de revenu, un montant préalable de capital investi de $1/r$ est nécessaire. Cela signifie qu'avec la baisse des taux d'intérêt, le taux de prélèvement augmente et taxe la plus-value sous-jacente pour les investissements à long terme qu'elle soit réalisée ou non réalisée. En revanche, il frappe plus lourdement les placements monétaires à très court terme qui ne génèrent pas de plus-value.

La plus faible imposition des plus-values et de la valeur de jouissance du logement principal des hauts revenus peut poser plusieurs problèmes :

- Une distorsion forte par rapport à la fiscalité des investisseurs fonciers et des locataires ;
- Une moindre incitation à investir dans le secteur productif ou dans le foncier locatif ;
- Un impact potentiellement négatif sur la mobilité (louer son logement pour payer le loyer d'un autre devient coûteux, vendre pour racheter induit également des frais de transaction) ;
- Cette moindre fiscalisation peut favoriser des tensions plus fortes sur les prix de l'immobilier dans les zones tendues ;
- Si les plus-values sur le logement principal ne sont pas fiscalisées, les moins-values n'ouvrent pas droit à des réductions d'impôts, alors qu'il y a une baisse effective de la capacité contributive ;
- La sous-estimation de la capacité contributive totale dans le calcul des impôts pose un souci d'équité fiscale.

Tableau 1. Fiscalité du capital en France

	Revenus (intérêts, dividendes, loyers et plus-values)				Détenition de patrimoine		Acquisition de patrimoine		
	Prélèvements sociaux		Impôt sur le revenu (IR)		Impôts sur les sociétés (IS)	Taxe foncière (TF)	ISF (3)	DMTO (4)	DMTG (5)
			Revenus et PV financières (1)	PV immobilières (2)					
	Non déduct.	CSG déduct.							
Taux marginal supérieur	10.4%	5.1%	45%	19%	34.43%	10%	1.5%	7%	45%
Placements monétaires									
Fonciers locatifs (6)									
Logement principal									
Actions									

(1) Les PV sur valeurs mobilières ouvrent droit à un abattement de 50% après deux années de détentions et 65% après 8 années. Les dividendes perçus ouvrent droit à un abattement de 40%

(2) Les PV immobilières donnent droit à 6% d'abattement par an de la 6^{ème} à la 21^{ème} année et 4% la 22^{ème} année pour l'IR, soit 100% après 22 ans et 1,65% par an de la 6^{ème} à la 21^{ème} année, 1,6%, la 22^{ème} année puis 9% les années suivantes, soit 100% au bout de 30 ans pour les prélèvements sociaux.

(3) L'ISF est plafonné en fonction du montant cumulé des impôts. En 2016, le total IR + ISF ne doit pas dépasser 75% des revenus perçus en 2015.

(4) Droits de mutations à titre onéreux

(5) Droits de mutations à titre gratuits

(6) Le foncier locatif peut bénéficier de dispositifs fiscaux spécifiques notamment dans le cadre de programme immobilier neuf.

Source : d'après Antonin et Touzé (2015).

Tableau 2. Taux d'imposition marginaux supérieurs au sens économique (en %)

	Rendement nominal (*)	Inflation	Rendement réel	Taux marginal			
				Sans ISF	Avec ISF		
					1%	1.5%	
Intérêts	2	0	2	58	108	133	
	4	2	2	116	166	191	
Revenus fonciers (**)	3	0	3	62	96	102	
	5	2	3	104	137	137	
Logement principal (**)	3	0	3	10	33	45	
	5	2	3	17	40	52	
Dividendes distribués	7	0	7	61	75	48	
	9	2	7	78	92	55	
Plus-values mobilières taxées	Détenition : 5 ans	7	0	7	58	72	45
		9	2	7	74	89	52
	Détenition : 8 ans	7	0	7	53	68	40
		9	2	7	69	83	46
Plus-values mobilières non taxées	7	0	7	34	49	56	
	9	2	7	44	59	66	
Plus-values immobilières taxées	3	0	3	27	60	77	
	5	2	3	44	78	94	
Plus-values logement principal (***)	3	0	3	7	30	42	
	5	2	3	12	35	47	

(*) Il s'agit d'un rendement net de toutes charges.

(**) On suppose qu'un euro supplémentaire de valeur locative implique automatiquement une augmentation de la taxe foncière.

(***) On suppose que la plus-value marginale est réinvestie dans un logement principal, ce qui engendre le paiement de DMTO et permet de réduire l'ISF (70% de la valeur de marché).

N.B. Taux marginal = taux d'imposition appliqué sur 1 euro de revenu du capital supplémentaire généré pendant l'année.

Source : calculs des auteurs d'après Allègre *et al.* (2016).

Dans le cadre d'une épargne dynastique (logique de transmission patrimoniale), les détenteurs d'un important patrimoine ont peu intérêt à réaliser leurs plus-values latentes car elles seront fiscalisées. En revanche, lors de la transmission, elles ne sont pas taxées en tant que telles mais en tant que patrimoine cédé à titre gratuit. Cette non-neutralité pose des problèmes d'efficacité dès lors que la désincitation à la mise en vente de ces actifs en restreint l'offre et favorise une tension artificielle sur leurs prix. Un souci d'équité fiscale se pose également.

2. Quelles réformes fiscales pour les hauts revenus ?

De façon générale, toute réforme fiscale devrait prendre en considération deux dimensions :

(1) L'efficacité : Existe-t-il des niveaux de taxation suffisamment aberrants pour être nuisibles à l'économie ?

(2) L'équité : En quoi, la taxation du capital est-elle plus efficace pour résoudre les problèmes d'inégalités sociales ?

Les taux marginaux élevés sur la fiscalité du capital laissent peu de marge de manœuvre. Certains taux très élevés lorsqu'on intègre l'ISF peuvent être jugés comme nuisibles. Ces taux avec ISF restent toutefois théoriques dans la mesure où l'ISF est plafonné. En effet, le plafond devient une variable d'ajustement dès lors que les revenus financiers capitalisés dans des entités financières spécifiques ne sont jamais versés et ne sont donc pas considérés comme des revenus au sens de l'IR (voir note 3 du tableau 1). Ainsi, lorsque le plafond est atteint, le taux marginal de l'ISF devient nul.

Une *première piste de réflexion* est l'instauration d'une base fiscale plus pertinente :

- La déduction de l'inflation permettrait de ne taxer que les revenus réels, ce qui rendrait la pression fiscale indépendante de l'inflation ;
- L'assiette de prélèvement de la taxe foncière est rarement révisée (la dernière date de 1978), ce qui crée des biais fiscaux, préjudiciables à l'efficacité et à l'équité. Une révision plus régulière serait justifiée.

Une *autre piste* consiste à encourager l'investissement dans le secteur productif. Une façon d'y arriver serait de réduire le taux de prélèvement sur les

revenus et les plus-values sur ces actifs dès lors qu'ils sont intégralement réinvestis. L'argument serait qu'il n'y a véritable enrichissement que lorsque les revenus du capital sont utilisés à des fins de consommation et non de production.

Dans un monde idéal, il faudrait pouvoir taxer les plus-values latentes au moment des héritages, ce qui éliminerait la distorsion et la non-incitation à vendre avant. Dans une logique d'efficacité seule, un tel ajustement pourrait se faire à fiscalité constante.

La question épineuse de la fiscalisation de la valeur locative du logement principal, les fameux « loyers fictifs », des hauts revenus fait débat depuis plusieurs années (Allègre *et al.*, 2012 ; Artus *et al.*, 2014). L'idée défendue est qu'elle permettrait de réduire les écarts de fiscalité. Pour les hauts revenus, il pourrait s'agir de fiscaliser, au-delà d'un certain seuil à déterminer, la valeur locative. L'ISF remplit, aujourd'hui, en partie ce rôle. Cette fiscalité pourrait être incitative, plutôt que de rendement, en n'induisant pas de hausse d'impôt sur l'ensemble du cycle de vie d'un ménage.

Pour les plus-values réalisées sur le logement principal, la question de la fiscalisation au-delà d'un certain plafond, à déterminer, se pose. Elle permettrait d'introduire un élément de progressivité en tenant un peu compte de l'augmentation de la capacité contributive des plus fortunés.

Pour les donations et les droits de succession, il pourrait être opportun d'encourager une meilleure transmission générationnelle du capital afin que les jeunes entrepreneurs potentiels puissent investir et créer des entreprises. Par exemple, Masson (2015) propose d'augmenter les droits de succession afin de baisser le prix relatif des donations.

Faut-il supprimer l'ISF ?

Il existe des arguments en faveur de la suppression de l'ISF. Ce quatrième niveau de taxation après une taxe sur le revenu constitutif du capital, une taxe sur les revenus du capital et une taxe sur l'inflation ne ferait qu'aggraver la distorsion fiscale. L'ISF ferait également doublon avec la taxe foncière en ce qui concerne la détention d'actif immobilier, même si ce point peut être nuancé dans la mesure où la valeur d'un actif immobilier dépend aussi de la valeur des biens et services locaux proposés.

Dans un monde ouvert où capitaux et travailleurs sont libres de mouvement, l'ISF ferait fuir les entrepreneurs les plus innovants (perte d'opportunité de création d'entreprises et d'emplois) ainsi que les plus fortunés qui ne paieraient alors plus aucun impôt en France (perte de recettes fiscales). De plus, pour les entrepreneurs restés sur le territoire national, il produirait une forte distorsion au moment de la cession de l'entreprise. Le patrimoine professionnel étant exonéré d'ISF, il n'encouragerait donc pas la cession, ce qui ferait courir le risque de maintenir à la tête de l'entreprise des dirigeants vieillissants.

Un autre argument (Didier et Ouvrard, 2016) est que l'ISF ne remplirait pas sa mission, à savoir taxer suffisamment les patrimoines les plus riches, car ces derniers ont la possibilité de recourir à des structures financières légales qui permettent d'atteindre plus facilement le plafond d'ISF.

Enfin, cet impôt ne tient pas compte de la structure familiale (pas de quotient conjugal ni familial), ce qui peut paraître injuste en termes d'équité fiscale.

Les arguments pour le maintien de l'ISF sont également nombreux. La recette budgétaire est d'environ 5 milliards d'euros. Supprimer l'ISF nécessiterait donc de creuser encore un peu le déficit public (ce qui n'est guère souhaitable, sauf à envisager que la baisse des impôts est un investissement dans la libération des forces productives et donc dans la croissance), de baisser certaines dépenses publiques (lesquelles, quand et comment ?) ou d'augmenter d'autres impôts (ce qui est difficile dans le contexte actuelle de forte fiscalisation), sauf à supposer que cet impôt serait tellement distorsif que sa suppression ferait venir ou revenir de l'étranger ou maintenir sur le territoire national un nombre suffisamment élevé de contribuables fortunés ou d'entrepreneurs innovants pour favoriser la croissance, l'emploi et les recettes fiscales.

Ensuite, la répartition du patrimoine étant plus inégalitaire que celle sur les revenus, l'impôt sur le patrimoine est un instrument particulièrement adéquat pour réduire ces écarts.

Un argument important est l'efficacité. En effet, l'ISF oblige le détenteur d'un important patrimoine à chercher une rentabilité minimale du capital. A défaut, la taxe devient confiscatoire. Elle évite ainsi

les comportements de rentiers et donc une utilisation sous-efficace des ressources disponibles.

L'ISF taxe aussi de la même façon les plus-values latentes et réalisées. Il taxe également le logement principal à hauteur de 70% de la valeur de marché.

De plus, les non-résidents fiscaux fortunés qui possèdent des biens immobiliers sur le territoire national sont également assujettis à cet impôt sur la valeur de ces biens. Pour eux, la suppression serait également un effet d'aubaine, sans compter qu'une moindre fiscalisation des non-résidents fortunés pourrait encourager l'investissement immobilier par ces derniers, ce qui serait source de tension sur les prix dans les zones où le marché est déjà très tendu.

Encadré - Fiscalité du capital : six concepts clés (Antonin et Touzé, 2015)

Pour mieux comprendre les enjeux du débat sur la fiscalité du capital des hauts revenus, il est utile de rappeler six concepts :

1. L'équité fiscale : l'équité fiscale horizontale garantit le traitement égal des égaux (deux foyers fiscaux ayant le même revenu et la même composition familiale doivent s'acquitter du même montant d'impôt) tandis que l'équité verticale s'assure que chacun finance le fonctionnement de l'Etat en fonction de sa capacité contributive ;
2. La neutralité fiscale : une fiscalité neutre n'influence pas les choix d'investissement et n'a pas d'impact sur la valeur du capital. Une fiscalité du capital est neutre lorsqu'elle taxe de la même façon tous les actifs qu'ils procurent des revenus explicites ou implicites ;
3. La double taxation : Les revenus constitutifs du capital ont déjà été taxés. Taxer les revenus du capital revient donc à taxer deux fois, ce qui produit une distorsion fiscale qui croît de façon géométrique dans le temps. Cette distorsion croissante peut être préjudiciable au bon niveau d'accumulation de capital à long terme.
4. L'inflation : la base fiscale pertinente des revenus du capital devrait être le rendement réel. En taxant le revenu nominal, la fiscalité du capital fait payer un impôt sur la conservation du pouvoir d'achat de l'épargne, qui ne constitue en rien un revenu.
5. Le risque d'une taxation confiscatoire : taxer la valeur du patrimoine revient à taxer implicitement plus lourdement le revenu du patrimoine lorsque les

taux d'intérêt baissent, ce qui fait courir le risque d'une taxation supérieure à 100% et donc confiscatoire dès lors que le rendement baisse fortement en raison, par exemple, d'une politique monétaire accommodante. Il en est de même lorsqu'on taxe des revenus monétaires (intérêts bancaires, par exemple) sans corriger de l'inflation. Si le rendement réel est faible et le taux d'inflation élevé, le taux de taxation sur le revenu réel peut dépasser 100%.

6. Stabilité fiscale : des changements discrétionnaires et rétroactifs posent un problème de crédibilité et de cohérence temporelle, ce qui a un impact sur la confiance des investisseurs.

Une solution possible (Allègre *et al.*, 2016) pourrait consister à remplacer l'ISF par une *Mansion tax* telle qu'elle est employée au Royaume-Uni. Il s'agit d'une taxe spécifique sur les propriétés dont la valeur est supérieure à 2 millions de livres sterling. La taxe porterait alors plutôt sur l'usage à des fins personnelles de la fortune plutôt que sur l'usage en vue de produire des richesses. A fiscalité constante, les hauts revenus pourraient continuer à payer un montant équivalent à celui payé avec l'ISF sur 70% de la valeur du bien.

Bibliographie

- Allègre G., C. Antonin, H. Sterdyniak et V. Touzé (2016), « Quelles réformes de l'imposition sur le capital pour les hauts revenus ? », *Policy brief*, OFCE, n°5.
- Allègre G., M. Plane et X. Timbeau (2012), « Réformer la fiscalité du patrimoine ? », *Revue de l'OFCE*, n°122.
- Antonin C., F.de Liège et V. Touzé (2014), « Évolution de la fiscalité en Europe entre 2000 et 2012. Quelques éléments d'analyse », *Notes de l'OFCE*, n°44, juillet.
- Antonin C. et V. Touzé (2015), « Fiscalité du capital. Principes, propriété et enjeux de taxation optimale », *Revue de l'OFCE*, 139 : 225-266.
- Artus P., A. Bozio et C. García-Peñalosa (2014), « Fiscalité des revenus du capital », *Note du CAE* n° 9.
- Didier M. et J.-F. Ouvrard (2016), *L'impôt sur le capital au XXI^e siècle*, Economica.
- Masson A. (2015), « Comment justifier une augmentation impopulaire des droits de succession », *Revue de l'OFCE*, 139 : 267-326.
- Piketty T. (2013), *Le capital au 21^e siècle*, Editions du seuil.
- Sterdyniak H. (2015), « La grande réforme fiscale, un mythe français », *Revue de l'OFCE*, 139 : 225-266.

Deuxième point de vue : par Michel TALY

La proposition des auteurs de taxation des loyers implicites concerne à la fois la neutralité économique et l'équité. A ces deux points de vue, la proposition est justifiée. Mais la taxation d'un revenu virtuel est difficile à faire comprendre à l'opinion publique. En outre, l'évaluation du loyer théorique génèrerait des litiges avec l'administration (comme l'évaluation de la valeur vénale pour l'ISF ou les droits de mutation)

De plus, il faudrait en fait calculer un revenu foncier avec les règles applicables à l'immobilier locatif. Or, pour inciter à l'amélioration du parc, les travaux d'amélioration sont déductibles (au lieu d'être immobilisés et amortis). Comme on pratique beaucoup plus de travaux d'amélioration sur les résidences dont on garde la jouissance, beaucoup de contribuables seraient en déficit et il serait difficile de leur refuser l'imputation de ce déficit sur leur revenu global dans les limites admises pour les revenus fonciers (10 700 €). C'est d'ailleurs la raison pour laquelle on a exonéré les logements dont le propriétaire se réserve la jouissance il y a plus de 50 ans.

Il serait plus facile d'accorder la déductibilité des loyers de la résidence principale (sous déduction de l'allocation logement). On aurait le même effet de neutralité économique. En revanche, on n'aurait pas l'effet d'équité entre les ménages qui ont déjà remboursé leur emprunt et les autres mais, inversement, on rétablirait l'équité, en termes de capacité contributive des ménages à faible revenu, entre ceux qui ont obtenu un HLM et ceux qui doivent se loger dans le secteur privé.

En ce qui concerne la proposition des auteurs de taxer la plus-value immobilière, le système proposé ne me semble pas vraiment une simplification. Pourquoi ce régime particulier pour les résidences principales? Il vaudrait mieux prévoir pour elles un abattement en valeur (par exemple, 100 000 €).

Je suis d'accord pour dire que prendre en compte la durée de détention n'a pas de sens. Mais l'opinion publique, les politiques et les médias y croient ! Cela repose pourtant sur une double erreur de raisonnement : 1. l'impôt n'est pas moral, mais objectif : une plus-value confère la même capacité contributive qu'elle soit due à une intention spéculative ou réali-

sée « à l'insu de son plein gré ». 2. Il n'y a pas de lien absolu entre durée de détention et degré d'intention spéculative, et je ne vois pas où est la vertu, pour les plus riches, à rester investis longtemps.

Mais, sans abattements, un taux de 35 % est sans doute excessif.

En ce qui concerne la proposition de taxer les plus-values latentes, cette idée ne semble pas provenir d'un raisonnement de fond sur l'assiette de l'impôt, mais du souci de lutte contre des abus. En effet, en termes de principes d'imposition, la taxation de plus-values latentes n'est pas justifiée. Certes, dans le cas des sociétés, on taxe bien l'augmentation d'actif net, mais il s'agit d'un actif net comptable, qui ne comprend pas les plus-values latentes.

En fait, la question ne consiste pas à prétendre que les plus-values latentes augmentent la capacité contributive de tous les ménages, mais de se demander comment mesurer la capacité contributive des très riches qui n'ont pas besoin de se distribuer tous leurs revenus et peuvent en capitaliser une grande partie dans des structures intermédiaires. Vouloir régler cette question par un mécanisme d'imposition d'application générale n'est pas la bonne approche. Les très riches ont des problèmes spécifiques qu'il faut traiter à part.

Pour les 9 premiers déciles (et sans doute même les 99 premiers centiles), il n'y a d'ailleurs pas de sujet de plus-value latente, et ces plus-values ne font pas partie de la capacité contributive. Il reste la question spécifique du dernier centile. Pour ces ménages, clairement, la taxation du revenu perçu ne suffit pas. Alors, quelle solution ? Faut-il une taxe annuelle sur la détention de capital? Faut-il des droits de mutations à titre gratuit (successions, donations) plus élevés ? Ou faut-il taxer les plus-values latentes ?

J'écarte la taxation des plus-values latentes : elle est trop complexe pour des particuliers qui n'ont pas de comptabilité et donc pas de bilan. En outre, comme je l'ai déjà dit, même les sociétés (sauf exceptions comme les écarts de change) ne sont pas imposées sur leurs plus-values latentes. Et la preuve que ce n'est pas une capacité contributive « normale » : quid s'il y a moins-value latente ? Doit-on alors la déduire des autres revenus ? La seule question est

celle de l'articulation entre le taux de taxation des plus-values réalisées et celui des mutations à titre gratuit (qui purgent les plus-values latentes en actualisant le prix de revient des actifs concernés).

Augmenter les droits de mutation est une solution qui suppose une volonté politique forte, et sur laquelle on a du mal à tenir pour les entreprises familiales (pour lesquelles on finit toujours, dans beaucoup de pays, par prévoir de très forts abattements).

C'est pourquoi, finalement, je pense que la seule solution, c'est la taxation forfaitaire d'un pourcentage du capital pour solde de tout compte et au-dessus d'un certain montant de fortune mobilière correspondant aux produits actuellement exonérés d'impôt sur le revenu et de taxation des plus-values soit environ 200 000 € par personne. Cette taxation forfaitaire remplace à la fois l'ISF actuel la taxation des revenus et celle des plus-values. Elle suppose en outre un aménagement du taux de taxation des successions et donations (les taux marginaux actuels sont sans doute trop élevés s'il y a une taxation forfaitaire annuelle effective de tous les patrimoines, y compris les titres d'entreprises familiales). Cette formule obligera probablement beaucoup de sociétés à augmenter leurs distributions de dividendes (pour permettre à leurs actionnaires de payer cet impôt annuel forfaitaire) mais on ne peut pas à la fois diaboliser la redistribution et lutter contre la non-redistribution ! Et là encore, il faudra des régimes de faveur pour les entreprises familiales, dont le rôle est indispensable dans un pays qui n'a pas de fonds de pension à cause de la retraite par répartition.

Troisième point de vue : par Bernard COLOOS

La thèse développée dans l'article¹ fort intéressant de l'OFCE, au risque d'être un peu caricatural pour être bien compris, se résume ainsi :

- la France a un indéniable problème de compétitivité économique dans un monde ouvert ;
- parmi les causes identifiées de cette perte de substance, l'ISF tient une place notable ;
- il paraît donc hautement souhaitable de supprimer l'ISF, *a minima* de le réformer en profondeur dans sa dimension capital productif ;
- une telle suppression/modification impose une compensation, compte tenu de la crise des finances publiques. Or, la comparaison des taux d'imposition économique montre que les loyers fictifs et les plus-values latentes offrent un gisement considérable qu'il ne serait que logique de taxer au nom de l'équité.

Après avoir rappelé que ces sujets difficiles sont source de polémiques et laissent peu de place aux certitudes, je voudrais aborder trois points imbriqués en soulignant la nécessité d'intégrer chaque aspect technique dans une approche obligatoirement systémique.

1. Pourquoi une réforme de l'ISF ?

L'article reconnaît fort justement qu'un débat important existe sur l'utilisation de la fiscalité pour orienter l'épargne vers tel ou tel type d'investissement. À cet égard, il me semble difficile de réduire (ce que les auteurs ne font pas) la question du marché de l'épargne risquée à un problème fiscal en général et plus encore à l'ISF en particulier.

¹ « Quelles réformes de l'imposition sur le capital pour les hauts revenus », par Guillaume Allègre, Céline Antonin, Henri Sterdyniak, Vincent Touzé, OFCE, Sciences Po, 24 octobre 2016.

De fait, si la France souffre d'un manque d'épargne risquée, ce n'est pas faute d'un manque d'épargne, y compris dans sa composante mobilière. Cette dernière est stable autour de 5 à 6% du revenu disponible brut. Imputer l'insuffisance de l'épargne risquée à l'ISF et/ou à la ponction immobilière² est, pour l'essentiel, une tromperie. L'État, depuis des années, *via* la fiscalité, oriente l'épargne vers tel ou tel type de placement et favorise notamment l'assurance-vie, qui est, en termes de placement risqué, mortifère, mais finance largement le déficit public. Au regard de l'objectif de taxer les placements les plus sécurisés, il faudrait taxer à taux majoré l'assurance-vie en euros. Par ailleurs, l'OCDE a récemment stigmatisé le régime fiscal des brevets en France et parle de paradis fiscal ! On peut, dans le même registre, s'interroger sur le bien-fondé et les effets du Crédit impôt recherche. Il ne s'agit pas de mettre en cause ces dispositifs, mais de souligner que l'assimilation « ISF = manque d'épargne risquée », aggravée par la préférence pour l'immobilier, s'avère par trop réducteur.

2. La réforme de l'ISF ne peut se réduire à une recherche des trous dans la raquette

Votre démarche au nom de la nécessaire compensation budgétaire et de l'équité, vous conduit à identifier ou frapper les revenus réels ou fictifs les moins taxés.

C'est, me semble-t-il, oublier un peu vite que :

- a) la France a le niveau le plus élevé ou presque des prélèvements obligatoires. L'équité ne peut être le paravent à tout ;
- b) notre système fiscal présente dans le même temps un haut niveau de dépenses fiscales. Fort heureusement, sinon l'impôt serait insupportable.

La combinaison importance des prélèvements + multiplication des dépenses fiscales constitue un

² Les Français seraient d'indécrottables paysans préférant la pierre à l'industrie, d'autant plus dommageable au plan économique que le prix de l'immobilier ne cesse de progresser, ce qui accentue le détournement « improductif » de l'épargne.

dévolement de l'impôt, fait pour rapporter de l'argent au budget plutôt que jouer le rôle d'outil central des multiples politiques macroéconomiques.

D'autres solutions tout aussi radicales, mais plus intelligentes en termes de stricte efficacité économique, existent si l'on souhaite favoriser l'épargne risquée, comme l'exonération d'IS pour les résultats mis en réserve dans les PME. On peut aussi imaginer d'autres solutions que la taxation sèche des loyers fictifs.

Il me semble que cette dernière analyse partielle est la même qui conduit à limiter l'ISF au seul immobilier.

Or, si l'ISF est un mauvais impôt, l'unique bonne réforme serait sa suppression totale. À défaut, la seule façon de rendre supportable, en équité et en neutralité, un tel impôt, serait un dispositif paramétré de la façon suivante :

- une base large, englobant la totalité du patrimoine. C'est ce choix qui a été fait dans de nombreux pays ;
- un taux faible, le mieux étant un taux unique, type *flat tax*.

Dans un marché complexe ouvert, un bon impôt est un impôt simple. Or, la fiscalité française se situe au rebours de ce principe. Pour rappel des dérives liées à la complexité, on peut rappeler que la CSG au taux unique de 8% rapporte plus que l'impôt sur le revenu dont le taux marginal est de 41%. De plus, l'impôt sur le revenu aujourd'hui est devenu un impôt de caste, acquitté ou presque par le dernier décile !

3. Pourquoi ne pas taxer les loyers fictifs ?

Je suis bien placé, les économistes de France Stratégie bien plus encore, pour dire que cette mesure n'est pas populaire, pour ne pas dire plus. Nous l'avons exploré avec Jean BOSVIEUX dans un ouvrage récent³.

Mais compenser, sans autre réflexion, la réduction du produit de l'ISF par une taxation des loyers fictifs, c'est appliquer les principes du Sapeur

Camembert (boucher un trou en creusant l'autre) ou résoudre un problème en en créant un autre.

Un ISF immobilier ne peut se mettre en place sans ignorer le caractère inéquitable, voire absurde, de la fiscalité immobilière. Le seul exemple des valeurs locatives fiscales qui datent des années 70, suffit à illustrer le propos. Un ISF qui ne serait plus qu'un complément de la taxe foncière, impose un grand ménage de la fiscalité immobilière avec une unification nationale des taux et des bases. Il est totalement inepte de passer cette dimension sous silence.

Le régime fiscal des revenus fonciers en France est archaïque, instable et, pour tout dire, ne reconnaît pas le caractère d'activité économique. Or, faut-il le rappeler, le locatif privé joue un rôle majeur et crucial dans la mobilité géographique et résidentielle, en particulier des jeunes actifs. Une enquête du CREDOC a montré que les difficultés d'accès au logement constituent un facteur essentiel dans le chômage structurel. Il y a là une dimension ignorée du problème économique de la France. Il serait donc plus judicieux de réformer en profondeur la fiscalité en supprimant les impôts qui pénalisent la mobilité (DMTO, plus-values) et réfléchir à un modèle plus proche du modèle allemand qui conjugue amortissement, imputation du déficit foncier et exonération des plus-values à onze ans.

On ne peut, selon nous, imaginer une taxation des loyers fictifs sans une remise à plat complète de la fiscalité immobilière.

Bibliographie

- Allègre G., C. Antonin, H. Sterdyniak et V. Touzé (2016), « Quelles réformes de l'imposition sur le capital pour les hauts revenus ? », *Policy brief*, OFCE, n°5.
- Bosvieux, J. et Coloos B. (2016), *Logement, sortir de la jungle fiscale*, Economica.

³ Logement, sortir de la jungle fiscale, Jean Bosvieux et Bernard Coloos, Éditions Economica, mai 2016, 220 pages.

Quatrième point de vue : par Robert ELLICKSON

Je n'apporterai que quelques brefs commentaires, avec une perspective américaine, sur les problèmes relatifs à l'imposition, en particulier sur l'immobilier. Aux Etats-Unis, le gouvernement fédéral et les Etats sont extrêmement dépendants des recettes des impôts sur le revenu. En raison de la force politique du lobby immobilier et du fait que 65% des foyers sont propriétaires, les différents codes des impôts comprennent de nombreuses exemptions fiscales pour les propriétaires-occupants. En particulier, la valeur locative implicite d'un logement n'est pas comptée comme un revenu et, à l'exception des logements les plus chers, les plus-values sont exonérées d'impôt. De nombreux experts en politiques fiscales aux Etats-Unis affirment que ces politiques ont contribué à des investissements immobiliers excessifs, tels que la construction des "McMansions¹."

Thomas Piketty propose une taxe globale sur la fortune. Il serait difficile de mettre en œuvre des taxes sur le capital car il est extrêmement mobile. Néanmoins, les terrains et les bâtiments ne le sont pas. C'est vraisemblablement la raison pour laquelle l'immobilier est une source fiscale appréciée en France et aux Etats-Unis. Contrairement à la France, aux Etats-Unis l'administration de ces taxes foncières est largement contrôlée par la législation des Etats et non par la législation nationale. Mais dans les deux pays, les recettes de la taxation foncière sont en grande partie dévouées au financement des administrations locales. La qualité de ces services locaux étant largement capitalisée dans la valeur immobilière, on peut concevoir ces taxes comme des frais d'utilisation de ces services locaux.

Les impôts fonciers sont parmi les moins appréciés aux Etats-Unis, peut-être pour des raisons comportementales. En effet, les contribuables peuvent les payer grâce à un chèque bancaire d'un montant élevé. A l'opposé, les impôts sur le revenu étant prélevés directement à la source, la taxe est indolore et le contribuable peut les percevoir comme des entités pouvant potentiellement le rembourser. Les taxes foncières sont néanmoins vues d'un très bon œil par la plupart des experts en politiques fiscales. A l'instar de Henry George, ils estiment généralement qu'elles ont relativement peu d'impact sur les incitations économiques.

Aux Etats-Unis, l'ensemble des recettes des administrations locales issues de l'impôt foncier représente environ 2% du PIB. En France en 2013, selon Antonin et Touzé, l'ensemble des recettes de la taxe d'habitation et de la taxe foncière représentait environ 2,2% du PIB. Il apparaît donc que dans ces deux pays la part de dépendance des gouvernements aux recettes de ces taxes est à peu près comparable.

¹ Terme apparu dans les années 1990 pour désigner les quartiers composés d'habitations individuelles semblables et de mauvaise qualité.

Cinquième point de vue :

par Alain TRANNOY

On s'accorde pour dire qu'un bon impôt doit posséder les qualités suivantes : être efficace, juste, être facile à mettre en œuvre, acceptable politiquement, et enfin s'agissant de la France nous ajouterons que l'on doit pouvoir raisonner à ressources constantes pour l'ensemble des collectivités publiques. En fait, une dernière qualité domine toutes les autres synthétisée sous l'adage qu'un vieil impôt est un bon impôt. Sous ce rapport, la taxe foncière sur les propriétés bâties est un excellent impôt né dans les jupes de la révolution française, par une loi du 23 novembre 1790 ! Il a cependant pris quelques rides et en fait d'autres impôts créés au cours du temps taxent plus ou moins la même base : la taxe sur les plus-values foncières, l'impôt sur les revenus perçus des propriétaires-bailleurs, les droits de mutations à titre onéreux (DMTO), et la part immobilière de l'ISF.

Nous proposons de fusionner ces 5 impôts en une taxe foncière rénovée sous la forme d'une *flat tax à deux taux* pour la bonne raison que nous pensons que cet impôt rénové ne serait pas loin de posséder les 5 propriétés que nous venons de rappeler¹.

Nous allons tout de suite éclairer le sens de cet oxymore en apportant une première précision concernant la base d'imposition qui comporte une franchise en base de 100 000€ pour la résidence principale. Pour les résidences principales, la valeur immobilière est nette des dettes contractées. Pour les autres types de résidence, ce n'est pas le cas pour respecter une neutralité fiscale par rapport au financement par apport personnel ou par dette.

La valeur vénale est estimée tous les 5 ans, par les prix de marché si une transaction a été réalisée dans un passé récent (moins de 5 ans), par dire d'expert immobilier. L'expert est tenu responsable de l'évaluation. Si elle s'écarte de plus de 5% (ou 10%) de l'évaluation de l'administration, celle-ci peut imposer une pénalité à l'expert mais pas au propriétaire.

¹ Sur le même thème, retrouver l'article d'Alain Trannoy sur le site de l'Observateur daté du 12 février 2017 : <http://tempsreel.nouvelobs.com/le-labo/20170210.OBS5141/pour-un-impot-sur-l-immobilier-tout-en-un.html>

Le taux marginal est national et progressif : 1% jusqu'à 1Md€ et 1,5% au-delà d'1,3 Md€ (seuil du déclenchement actuel de l'ISF). Le taux de 1,5% correspond au taux maximum de l'ISF.

L'ensemble des recettes fiscales de cet impôt rénové donne lieu à un partage des recettes entre l'Etat et les collectivités territoriales avec un fonds de péréquation entre ces dernières.

Un impôt à recettes constantes

Nous nous sommes livrés à une première estimation des recettes que pourraient engendrer ce nouvel impôt pour la partie proportionnelle de cet impôt, estimation qui ne porte que sur la partie proportionnelle et qui repose sur les chiffres de la Comptabilité nationale et les Comptes du logement. Les ressources restent constantes pour l'ensemble des collectivités publiques.

Pour les impôts existants nous obtenons 20,2 milliards d'€ de recettes au titre taxe foncière, 8,1 milliards d'euros pour les DMTO, 9 milliards pour les prélèvements sociaux et l'IR sur les revenus sociaux, ainsi que 0,5 milliards d'impôt sur les plus-values, soit un total de 37,7 milliards.

La base fiscale estimée (valeur nette des propriétés au-dessus de 100 000€) s'élève à 3 740 milliards d'€ et donc une taxation de 1% de cette somme donne en première approximation les mêmes recettes que la somme des impôts d'aujourd'hui.

Le premier argument pour une telle réforme est qu'elle va améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources et ceci dans différentes dimensions. D'une part, elle permettra une meilleure allocation du parc immobilier. L'argument en faveur d'un impôt sur le capital est très ancien. Dans la littérature francophone, il remonte au moins à Maurice Allais. Taxer la détention est de loin préférable à taxer l'échange. Elle offre l'avantage d'être neutre par rapport à l'usage. C'est en particulier important de mobiliser l'impôt en vue d'optimiser la gestion de notre important parc immobilier car 8% du parc est stérilisé sous forme d'une vacance (6% en Région Parisienne). Certes il est normal qu'une partie du parc immobilier ne soit pas occupé. C'est une vacance frictionnelle mais manifestement, en France, une partie du parc est vacante pour d'autres raisons.

Un impôt à 1% va forcer à une politique d'activation du parc immobilier.

Faut-il louer, vendre ou rénover, détruire pour reconstruire ? Aujourd'hui le propriétaire peut éviter de se poser ces questions quelquefois douloureuses. Demain, avec un tel impôt, il sera très...coûteux de faire la politique de l'autruche.

La mobilité au sein et entre bassins d'emploi va s'en trouver facilitée, d'une part parce que l'offre locative va augmenter. On peut s'attendre au moins à une baisse des loyers et donc de la valeur fondamentale des biens. D'autre part parce que le nombre de transactions va augmenter (aujourd'hui, 800 000 transactions pour 1 100 000 en GB pour le même parc immobilier où les coûts de transaction sont beaucoup plus faibles). A priori, le prix acheteur TTC va baisser, le vendeur et l'acheteur se partageant les bénéfices d'une baisse de la pression fiscale.

La prévisibilité pour les investissements immobiliers va s'en trouver améliorée. Et cela peut favoriser un retour des investisseurs institutionnels sur le marché locatif qui l'ont déserté depuis la loi Quillot. Enfin c'est la fin de la taxe foncière comme variable d'ajustement pour les collectivités territoriales. Toutefois le prix va continuer à capitaliser les bonnes ou mauvaises stratégies locales

Enfin la suppression de la taxation sur l'ISF mobilier correspond à une vieille antienne qu'il vaut mieux taxer la terre et le logement que le capital productif (Henry George).

Un impôt juste

D'abord le taux d'impôt sera le même sur tout le territoire, quel que soit le lieu d'habitation, bien que cela ne soit pas le même montant d'impôt pour le même bien car cela va dépendre de la localisation en raison d'aménités historiques, naturelles et publiques. Il est sûr que cette réforme induit des transferts de charge importants et complexes à tous les

niveaux. Mais grosso modo, les gagnants sont les jeunes car plus mobiles, les primo-accédants, les propriétaires dans les zones en perte de vitesse économique (en raison de la franchise en base). En revanche, les perdants sont les propriétaires dans des zones urbaines où la rente foncière a beaucoup augmenté, et les propriétaires âgés.

Toutefois, les transferts sont beaucoup moins importants quand on raisonne sur l'ensemble du cycle de vie selon des cas-types que nous avons construits.

Une réforme facile à mettre en œuvre

Le besoin de réviser les bases des valeurs locatives cadastrales disparaît. Or c'est une opération longue complexe, et coûteuse qui n'est réalisée qu'à intervalles très distants (pas seulement en France, en Grande Bretagne d'ailleurs) et, dans l'intervalle de temps, de nombreuses injustices sont engendrées du fait de la non-révision régulière des bases. De manière plus profonde, cette réforme utilise les compétences du marché et les incitations. Dans l'histoire fiscale, l'Etat s'est appuyé sur le marché pour innover fiscalement. On l'a un peu trop vite oublié en opposant toujours Etat et marché.

Acceptabilité politique

L'acceptabilité politique d'une réforme fiscale est évidemment un point crucial en démocratie. Si l'on commence à pointer les perdants et si on ne fait que cela, on condamne *ipso facto* une réforme fiscale. Il faut remettre cette réforme en perspective. La situation du marché de l'emploi et du logement s'est dégradée pour les jeunes générations. Il est temps que leurs aînés (qui d'un point de vue générationnel ont eu de la chance) fassent un geste pour l'insertion des jeunes générations sur le marché du logement qui facilitera en ricochet leur insertion sur le marché du travail.

Conclusion par Etienne WASMER

Les débats ont été particulièrement intéressants et précis sur des questions complexes et parfois controversées et de ce point de vue, la réflexion des panélistes est bienvenue. On bute sur la difficulté de la taxation d'une richesse sur la base de plus-values latentes et la proposition d'Alain Trannoy, qui permet de limiter bien des effets pervers à la fiscalité actuelle (notamment la taxation implicite de la mobilité via les DMTO), renforce par certains aspects cette difficulté puisqu'il souhaite estimer périodiquement la valeur courante de l'immobilier. On peut aussi se demander si le recours aux agents immobiliers pour l'estimation de la valeur des biens et la sanction de ces agents est juridiquement tenable, d'autant qu'une autre profession a accès à des informations privilégiées sur la valeur de l'immobilier, à savoir les notaires. Pour autant, cette simplification de la fiscalité est certainement très

souhaitable. On peut vouloir l'amender de deux façons : par un rôle donné à l'information des notaires d'une part ; et en réévaluant les biens immobiliers en se basant plutôt sur un indice des loyers locaux plutôt que sur les prix courant. Cette dernière disposition a pour but de taxer les biens en fonctions de leur rendement réel, c'est-à-dire les loyers économisés ou perçus.



U-S-PC
Université Sorbonne
Paris Cité

Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex).

Ce projet est distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR).

Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir.

(ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02)

www.sciencespo.fr/liepp

Directeur de publication :

Bruno Palier

Sciences Po - LIEPP
27 rue Saint Guillaume
75007 Paris - France
+33(0)1.45.49.83.61
liepp@sciencespo.fr

© LIEPP 2017 – *les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs.*